

## 노인 장기요양보호정책의 기본방향과 정책과제

### 1. 노인 장기요양보호정책의 수립배경

노인인구가 2000년도를 기하여 전체인구의 7%를 초과, 본격적인 고령화 사회에 진입함에 따라, 이제 본격적으로 노인과 관련된 제반 사회적 문제(Social Problems)가 표출되기 시작하였다.

21세기에는 노인인구가 급격하게 증가하여 고령사회로 진입할 것으로 예상되는데, 특히 그 중에서도 75세 이상 후기고령자가 지속적으로 증가할 것으로 예상되어, 이에 따라 신체적 정신적으로 허약하거나 일상생활의 기능장애를 지니고 있으면서 장기적인 요양보호가 필요한 노인이 크게 증가할 것으로 전망된다.

최근 한국보건사회연구원의 노인생활실태 및 복지욕구 조사(1998년)에 의하면, 65세 이상 노인의 약 12%가 외출장애를 느끼는 허약노인, 그리고 약 32%가 가정내에서의 일상생활수행에 지장이 있는 장애노인으로 나타나고 있는데, 75세 이상 후기고령자의 경우에는 그 비율이 각각 22%, 41%로 상승하는 것으로 분석된다.

허약·생활장애 노인의 발생원인이 자연적인 노화 이외에 관절염, 중풍(뇌졸중), 당뇨병 등 각종 만성질환, 치



卞 在 寬

한국보건사회연구원

노인·장애인정책개발센터 소장

매 정신질환에 주로 기인하고 있는데, 현재 이들 질환노인에 대한 보건의료 및 복지 서비스체계가 구축되어 있지 못하여 장래 허약 생활장애 노인의 증가에 대처하기에는 미흡한 실정이다.

최근 치매 노부모를 비롯한 거동 불편·불능 노부모에 대한 가족수발문제로 수발자의 신체적·정신적 고통뿐만 아니라 가정유지 기반이 흔들리기까지 하는 사례가 빈번하게 표출되고 있는 실정이다. 또한 여성의 취업·사회활동 증가로 가족내 간병 및 부양환경이 점차적으로 약화되어 가고 있는 실정이며, 나아가 이들 노년세대에 대한 의료비 증가의 문제도 점점 심각해져, 이에 대한 사회적 대안을 모색할 필요성이 제기되고 있다.

따라서 이들 허약·생활장애 노인을 위한 보건 복지서비스의 연계 및 통합적인 장기요양보호체계의 종합대책 수립이 필요한 실정이다.

## 2. 정책방향

노인 장기요양보호를 위한 정책방향으로는 첫째, 단기적으로는 기존시설의 기능전환 및 신·증·개축을 통하여 현재 절대적으로 부족한 시설을 적정수준으로 확충하는 것이며, 둘째, 장기적으로는 재가·지역사회보호(HACC: Home and Community Care)체제를 중심으로 하고, 시설보호는 재가·지역사회보호의 보완수단으로 방향을 설정하여야 하며, 셋째, 재가·지역사회보호서비스체제는 가족 등 비공식 간병수발체제를 중심으로 구축하고, 이를 지원할 수 있는 사회적 제도를 마련하여야 한다. 넷째, 3단계까지<sup>1)</sup> 필요한 소요재원은 공적 재정(사회보험부담 또는 조세부담)으로 조달, 국가책임 하에 운영하며, 아울러 중산층 이상의 소득계층에 대해서는 생산적인 민간시장(실버서비스시장)을 활용할 수 있도록 정부가 간접적인 지원을 실시해야 한다.

여기서 특히 고려해야 할 사항은 노인장기요양보호대책의 일차적인 방향은 시설 및 재가·지역사회서비스체제 구축을 위한 각종 기준(대상노인, 일상생활능력 판정주체·절차, 필요시설·인력 등)을 마련해야 하므로, 우선 1단계에서 필요한 시설 및 재가보호서비스를 확충하고 아울러, 장기요양보호서비스 민간활성화 대책을 강구해야

1) 1단계는 2001~2005년까지, 2단계는 2006~2010년까지, 그리고 3단계는 2011~2015년까지로 설정하고자 함.

할 것이다. 그리고 3단계 종료후인 2015년에는 최종적인 시설보호 수준을 전체 노인인구의 3% 정도로<sup>2)</sup> 유지하는 것을 목표로 한다.

### 3. 추진계획

#### 1) 2001년 추진계획

##### (1) 「장기요양보호 대상노인 및 수발자 욕구조사」 실시

기존 한국보건사회연구원에서 실시한 『1998년도 전국 노인생활실태 및 복지욕구조사』는 노인 장기요양보호에 대한 욕구를 파악하기에는 관련내용이 미흡하기 때문에 보다 전국적인 심층조사를 통해 수요·공급추세를 검증, 조정하고 향후 장·단기대책을 보완할 수 있는 근거로 활용하도록 한다. 조사내용으로는 장기요양보호 대상노인의 건강상태, ADL 및 IADL 제한 정도 조사, ADL 및 IADL 제한노인을 위한 수발자의 특성, 그리고 장기요양보호 대상노인 및 수발자의 서비스욕구 등이 포함되어야 한다.

##### (2) 장기요양보호 대상노인의 결정에 따른 구체적인 기준과 절차 마련

우리 나라 노인의 생활습관에 맞는 ADL 및 IADL 항목에 대한 기준 항목의 재검토가 이루어져야 하며, 보건복지부에서는 『일상생활 수행능력정도 판정기준표(자립도판정기준)』를 마련하고, 장기요양보호대상노인 판정 주체(의사, 사회복지사, 간호사, 재활치료인력 등)에 관한 운영 기준과 판정절차 등을 시급히 마련하여야 할 것이다.

##### (3) 장기요양보호 대상노인의 특성에 맞는 주간보호시설의 유형 구분

현재의 주간보호시설을 경증장애 노인중심의 센터(A형: 일부 IADL만 장애인 대상), 중증장애 노인중심의 센터(B형: ADL 장애인, 일부 IADL 장애인 대상), 치매노인중심의 센터(C형: 치매 노인, 우울증노인 등) 등 3가지 유형으로 구분하여 각각의 특성에 맞는 전문적인

2) OECD 국가의 경우 시설보호수준은 전체 노인의 약 3~7% 수준을 유지하고 있음.

노인 장기요양보호를 위한 정책방향은 단기적으로는 현재 절대적으로 부족한 시설을 적정수준으로 확충하는 것이며, 장기적으로는 재가·지역사회보호체제를 중심으로 하고, 시설보호는 재가·지역사회보호의 보완 수단으로 방향을 설정하여야 한다.

서비스를 제공하여야 한다.

(4) 장기요양보호서비스에 대한 민간참여 활성화 대책 마련

중산층 이상의 소득수준 노인을 위한 민간서비스 활성화 대책으로, 노인용품 개발 등 실버서비스기업을 지원하여야 한다. 또한 현재의 시행규칙 등을 개정하여 제한적인 노인의료복지시설장의 자격기준 및 노인의료복지시설 설치기준을 완화하고, 관련 NGO 및 민간단체로 하여금 노인보건사업에 적극적으로 참여할 수 있는 제도적 장치를 마련하여야 한다.

## 2) 단기과제

(1) 노인의료복지시설 확충

노인요양시설 및 노인전문요양시설의 확충과 더불어 현행 양로시설의 기능을 보강하여 점차적으로 요양시설로 전환하여야 한다.

표 1 노인의료복지시설 확충계획(안)

(단위: 개소)

구 분	2000	2001	2003	2005	2010	2015
계		136	166	249	381	399
· 노인요양시설확충	73	86	100	166	254	266
- 양로시설(92개) 전환포함		(6)	(25)	(50)	(92)	
· 노인전문요양시설확충	39	50	66	83	127	133

(2) 치매·중풍 등 전문요양병원의 확충

시·도립 치매요양병원 건립을 지속적으로 추진하여 2003년까지 시·도별 1개소 이상, 2005년까지 28개소로 확충하고, 군 단위 농어촌지역에 소규모 공립 치매요양병원의 건립을 지원하여야 하며, 중소병원을 그 기능과 역할에 따라 요양병원으로 특성화할 수 있도록 지원하고, 국·공립병원을 특성에 따라 장기요양병원으로의 기능도 수행할 수 있도록 지원하여야 한다.

(3) 재가노인복지시설 확충

재가노인복지시설인 가정봉사원파견시설, 주간보호시설 및 단기보호시설을 <표 2>와 같이 확충하여야 한다.

표 2. 재가노인복지시설 확충계획(안)

(단위: 개소)

구 분	2000	2001	2003	2005	2010	2015
계	141	161	660	1,157	4,552	11,150
가정봉사원파견시설	78	83	171	258	549	848
주간보호시설	42	55	255	455	2,408	6,784
단기보호시설	21	23	234	444	1,595	3,518

## (4) 보건소의 노인보건관리사업 강화

현행 보건소에 설치되어 있는 『치매상담센터』를 『노인보건센터』로 개편하여 기능을 강화하여야 한다. 우선 고령화율이 높은 농어촌 지역에 노인보건센터를 운영하고, 향후 노인복지법 개정시 근거를 마련하여 확대하도록 한다. 그리고 주요사업내용으로는 ADL과 IADL의 기능평가 및 제한노인에 대한 등록·지원사업을 수행하여야 하며, 기존의 치매관리사업도 지속적으로 수행하여야 한다. 『상담 메뉴얼』, 『치매노인 간호요령 책자』 및 『신원확인 팔찌』를 보급하고, 상담요원에 대한 전문 교육을 지원하여야 한다.

대도시의 저소득 취약계층 밀집 주거지역에 방문보건센터를 설치하여 가정간호인력을 중심으로 방문보건전담팀을 구성·운영하여야 하며, 보건의료서비스와 사회복지서비스를 연계 제공하고, 경로당, 노인복지회관, 노인교실 등 지역사회 노인이용시설 및 노인 의료복지시설과의 연대적 운영을 강화하여 무료건강검진, 물리치료, 재활서비스, 방문보건서비스 등을 제공하여야 한다. 그리고 한방진료기능을 보강하기 위하여 농어촌 보건소에 한방진료실을 설치하고 공중보건한의사의 배치를 확대하여야 할 것이다.

주간보호센터 등 재가복지시설을 보건소가 직접 운영하도록 지원하거나, 또는 연계적 운영체계를 확립하기 위하여 시·군·구가 보건소와 연계하여 재가복지시설을 운영하는 경우 우선적으로 지원하여야 한다. 또한 전국 보건소의 노인보건관리사업을 지원하기 위한 소프트웨어 프로그램 등의 제공을 확대할 필요가 있다.

현행 보건소에 설치되어 있는 『치매상담센터』를 『노인보건센터』로 개편하여 기능을 강화하되, 우선 고령화율이 높은 농어촌 지역에 노인보건센터를 운영하고, 향후 노인복지법 개정시 근거를 마련하여 확대하도록 한다.

(5) 노인장기요양관련 의료보험 급여의 확대 및 수가개발

노인재활치료서비스에 대한 급여를 확대하고, 노인 진료비 본인부담금의 경감대상 기준을 의원급 외래에서 병원급으로 확대하며, 틀니·보청기 등 노인용 보장구에 대한 의료보험급여를 실시하고, 요양병원 수가를 개발하여야 한다.

(6) 저소득 장기요양보호 대상노인 및 주수발자 지원대책 마련

대상노인에게 틀니를 제공하여 저작능력 향상을 통한 영양상태를 유지하도록 하며, 주수발자에게 성인용 종이기저귀를 제공하여 수발부담을 경감시키고, 중증치매, 중풍노인 등의 가족, 친인척 등 비공식 간병수발자에 대한 간병수당을 지급(2003년 도입)<sup>3)</sup>할 수 있도록 한다.

(7) 장기요양보호서비스 제공 필요인력 책정기준 및 양성대책 마련

『노인장기요양보호대상 판정의』 제도에 대한 도입여부 및 자격기준을 검토<sup>4)</sup>하며, 보건소에 근무하는 방문간호사로 하여금 가정간호사 자격을 취득할 수 있는 기회를 확대한다. 그리고 작업치료사(OT; ADL 및 IADL 훈련 담당) 활용방안을 위하여 대학(교)내 작업치료학과 개설제한을 완화하는 방안과 노인 장기요양보호시설(입소시설, 재가보호시설)내 작업치료를 배치하는 방안을 검토하여야 한다.

### 3) 중·장기 검토과제

(1) 노인보건복지 전문인력의 개발

노인병(노년의학) 전문의제도의 도입을 검토하고, 유휴 간호/인력(간호사, 간호조무사)의 활용방안과 노인 간병수발을 위한 전문인력의 확보·양성방안<sup>5)</sup>을 모색하여야 한다.

(2) 노인장기요양보호 관련 전문연구기관의 설치

기존의 국립보건원에 설치되어 있는 뇌의학연구소를 활용하여 치매관련 연구기능

3) 추진중인 사회복지사업법 개정안(제56조 보호자에 대한 지원)에 '간병수당제도'의 근거를 규정하고 있음.

4) 대한노인병학회의 『노인병인정의』 자격기준 참고

5) 『간병전문인력 제도화방안 연구』(한국보건사회연구원의 2001년 정규과제) 결과 참조

을 포함한 가칭 『국립치매 뇌의학전문연구센터』를 설치하여야 한다.

(3) 장기요양보호서비스 제공을 위한 재원조달방식 개발

장기요양보호를 위한 재원조달방식에 대한 연구가 필요한데, 독일의 장기요양보험, 일본의 공적개호보험 등 별도의 사회보험방식, 싱가포르의 MSA(Medical Saving Account)와 같은 유사보험방식이 있을 수 있고, 스칸디나비아 방식의 조세에 의한 국가부담형 장기요양보호서비스제도가 있다. 구체적인 장기요양보호제도가 수립되기까지 현행 의료보험제도의 개선 및 기존 재가복지체제에서 부분적으로 급여해 볼 수 있는 방안을 검토하여야 한다.

(4) 노인 장기요양보호와 관련한 법률의 정비

『노인복지법』을 개정하여 노인장기요양보호 등 관련 내용을 보강한 가칭 『노인보건복지법』으로 개편하는 방안과 별도의 가칭 『노인보건법』 또는 『장기요양보호법』을 제정하는 방안 등을 모색하여야 할 것이다.

(5) 장기요양보호와 관련한 법률 정비(제정)시 적용대상 인구의 확대 적용방안

65세 이상의 노인에 한정하여 적용하는 방안과 40세 이상 중증장애 인도 포함할 수 있게 하는 방안 등을 포괄적으로 검토하여 장기요양보호의 적용대상을 확정하여야 한다. (필수)

